

## РОЗДІЛ 10 СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 347.963-343.163

### ЦИВІЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ПРОКУРОРА У МОДЕРНІЗОВАНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

### CIVIC AND PROCESSIONAL AUTHORITY OF THE PROPONENT IN MODERNIZED LAW

**Брус І.І.,**  
головний науковий співробітник відділу науково-методичного забезпечення  
прокурорської діяльності поза сферою кримінальної юстиції

*Науково-дослідний інститут  
Національної академії прокуратури України*

Через призму останніх новацій у законодавстві, передбачених Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів», у статті розглянуто окремі нововведення, які, безумовно, сприятимуть розширенню процесуального захисту прокурора під час представництва інтересів держави у суді. Отримано висновки про позитивні зрушення у цьому напрямі та наведено приклади конкретних змін, які необхідно застосовувати прокурору задля підвищення ефективності захисту інтересів держави у суді.

**Ключові слова:** представництво прокурором інтересів держави, процесуальний захист прокурора, зловживання процесуальними правами.

Через призму последних новаций в законодательстве, предусмотренных Законом Украины «О внесении изменений в Хозяйственный процессуальный кодекс Украины, Гражданский процессуальный кодекс Украины, Кодекс административного судопроизводства Украины и другие законодательные акты», рассмотрены отдельные нововведения, которые, безусловно, будут способствовать расширению процессуальной защиты прокурора во время представительства интересов государства в суде. Получены выводы о позитивных сдвигах в этом направлении и приведены примеры конкретных изменений, которые необходимо применять прокурору для повышения эффективности защиты интересов государства в суде.

**Ключевые слова:** представительство прокурором интересов государства, процессуальная защита прокурора, злоупотребление процессуальными правами.

The Constitution of Ukraine (Article 131-1) provides for the representation of the state prosecutor's office in court in exceptional cases and in the manner prescribed by law. From the effectiveness of the prosecutor's representation of such representation depends on important public interests endangered.

Due to the prism of the latest innovations in the legislation envisaged by the Law of Ukraine "On Amendments to the Commercial Procedural Code of Ukraine, the Civil Procedural Code of Ukraine, the Code of Administrative Procedure of Ukraine and other legislative acts", certain innovations are considered, which, of course, will contribute to expanding the procedural protection of the prosecutor during representing the interests of the state in court.

To such innovations, according to the author, it is necessary to include extension and detail in Part 2 of Art. 43 of the Civil Code of Ukraine (2017) of the list of duties of the party to the proceeding. Thus, among other things, the legislator expressly provides for the duty of the participants of the case to contribute to the timely, comprehensive, complete and objective establishment of all circumstances of the case. At the same time, according to Part 3-4 of Art. 43 of the Civil Code of Ukraine (2017), in case of non-fulfillment by a participant of his duties, the court applies to such participant the proceedings of procedural coercion provided for by this Code. For misleading the court in relation to the actual circumstances of the case, the perpetrators are liable under the law.

In addition, to legislate the principle of inadmissibility of abuse of procedural rights and the obligation of participants in the trial process and their representatives to use the procedural rights in good faith and to avoid abuse of procedural rights.

Also, the introduction of the possibility of involving a legal expert on a court session which in Art. 73 The CPC of Ukraine (2013) is defined as a person who has a degree and is a recognized specialist in the field of law.

Also, it is possible to oblige another participant in the case to provide appropriate evidence of certain actions or the presence of a particular event. In accordance with Part 4 of Art. 81 of the Civil Code of Ukraine (2017), in the case of reference by the participant in the case of non-compliance with the other participant in the case of certain actions or the absence of a particular event, the court may oblige such other participant in the case to provide appropriate evidence of the commission of these actions or the presence of a particular event. In the case of failure to provide such evidence, the court may recognize the fact of non-compliance of the relevant actions or the absence of an event established.

In general, the article is devoted to the scientific analysis of innovations in the current legislation, which in one way or another relate to the prosecutor's representation of the interests of the state in court, to determine the positive prospects to which these innovations will lead in the near future, as well as to determine the directions of further research to improve efficiency. and the effectiveness of the prosecutor's exercise of the above powers.

The conclusions about the constant tendency of gradual strengthening of the procedural protection of the public prosecutor during the representation of the interests of the state, and, accordingly, and the effectiveness of the performance of his duties.

**Key words:** representation by the public prosecutor of interests of the state, procedural protection of the prosecutor, abuse of procedural rights.

З 15 грудня 2017 р. набрав чинності Закон України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [1]. Змінами встановлюється чітке розмежування юрисдикції судів різних спеціалізацій (адміністративних, господарських і загальних), запровадження ефективних механізмів

запобігання зловживанню процесуальними правами, дотримання стабільності судового процесу й розумних строків судового розгляду, розширення та посилення ролі альтернативних способів вирішення спорів, вирішення питання групових (або «класових») позовів та інші питання, які дадуть змогу зменшити навантаження на судову систему.

Новим принциповим положенням змін до чинного законодавства є впровадження принципу ефективності

захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави. Ефективність представницьких функцій прокурора суттєво залежить від можливості повно та вільно реалізувати свої права під час судового розгляду відповідних категорій справ. Із прийняттям нових редакцій наведених вище кодексів законодавцем введено низку положень, які, на нашу думку, сприятимуть процесуальному захисту прокурора в судовому засіданні, а отже, підвищать ефективність захисту інтересів держави. Донедавна діяльність прокурора з доведення підстав для представництва, а також підтвердження судом підстав для представництва були занадто переобтяженими значним обсягом обставин, що підлягали доведенню, а також могли бути зведені нанівець процесуальною необ'єктивністю чи зловживаннями суду. Нині, з прийняттям змін до відповідних кодексів, ситуація може позитивно змінитись на користь процесуального захисту представницьких функцій прокурора. Саме цими обставинами і зумовлена актуальність дослідження вибраної теми.

Питання представництва прокуратурою інтересів держави в суді, а також окремі питання зловживань процесуальними правами учасниками судового засідання досить предметно та ґрунтовно досліджувались такими науковцями: І.М. Козьяков, О.О. Говоруха, О.В. Драган, С.О. Белікова, В.С. Бабкова, П.М. Каркач, В.П. Корж, М.В. Косюта, А.В. Лапкін, І.С. Марочкін, О.П. Натрус, М.В. Руденко, М.М. Стефанчук, Т.М. Ямненко та ін. Вказані дослідження тим чи іншим чином торкалися обсягу процесуального захисту прокурора як учасника судового розгляду. Проте в умовах прийняття нового Закону України «Про прокуратуру», нових редакцій Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України, наукові дослідження, що проводились раніше, потребують перегляду з нових позицій.

Метою статті є аналіз окремих нововведень, що регулюють ті чи інші аспекти процесуального захисту діяльності прокурора в судовому засіданні, та узагальнення перспектив подальшого удосконалення наявного стану речей.

Ч. 2 п. 3 Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 р. № 3-рп/99 наголошує на тому, що інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин. В їх основі лежить потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону, гарантування її економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо [2].

Як зазначає О.В. Ільницький, поруч із проблемами подолання корупції, утвердження інших високих стандартів здійснення правосуддя варто визначити першочерговим напрямом розвитку правової системи України. Серед таких стандартів ефективність отриманого захисту прав, свобод та інтересів за наслідками звернення до суду є загальновизнаним у світі збірним складним поняттям, яке в найбільш загальних рисах можна охарактеризувати через реальний вплив судового рішення у спірних правовідносинах із метою досягнення особою присуджених судом змін у її статусі. Вищою цінністю правосуддя є не процес, а, очевидно, його результат для особи [3].

Ефективність судової процедури є незмінною вимогою функціонування будь-якої демократичної спільноти. Навіть Європейський суд із прав людини наголошує на принципі власної ефективності у своїх рішеннях. Наприклад, в рішенні у справі «І. проти Сполученого Королівства» (2002) Суд говорить, що «вкрай важливо, щоб Конвенція тлумачилася та застосовувалася таким чином, щоб захищати права практично та ефективно, а не теоретично та ілюзорно» (§54 рішення) [4].

Враховуючи наведені позиції, необхідно прийняти до уваги те, що, відповідно до ст. 131-1 Конституції України, положеннями якої нині і визначається правовий статус прокуратури України, прокуратура здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [5]. Зазначене положення кореспондує вимогам ч. 2 ст. 4 ЦПК України (2017 р.), де вказано, що, у випадках, встановлених законом, до суду можуть звертатися органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб або державних чи суспільних інтересах, та ч. 4 ст. 42 ЦПК України (2017 р.), відповідно до якої у справах можуть також брати участь органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб.

Як вказувалось у попередніх наукових дослідженнях, законодавче звуження правоохоронних функцій органів прокуратури, якій із-поміж усіх державних органів завжди було відведено особливе місце, несе негативний характер та може призвести до втрати ефективності виконання прокурорами своїх процесуальних повноважень. Оскільки на прокуратуру покладено представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом, процесуальний захист діяльності прокурора в судовому засіданні, безперечно, матиме позитивний вплив на ефективність захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави.

Повертаючись до безпосередньої теми дослідження, одразу зауважимо кілька обставин, які, безперечно, є позитивними у світлі прийнятих законодавцем змін.

Перелік обов'язків сторони судового провадження, передбачений ст. 27 ЦПК України, значно розширений та деталізований, у ч. 2 ст. 43 ЦПК України (2017 р.). Так, законодавець прямо передбачає обов'язок учасників справи сприяти своєчасному, всебічному, повному та об'єктивному встановленню всіх обставин справи. При цьому, відповідно до ч. 3-4 ст. 43 ЦПК України (2017 р.), у разі невиконання учасником справи його обов'язків суд застосовує до такого учасника справи заходи процесуального примусу, передбачені цим Кодексом. За введення суду в оману щодо фактичних обставин справи винні особи несуть відповідальність, встановлену законом.

Зазначені вище положення, на нашу думку, є елементом дієвого механізму, який дасть прокурору змогу бути більш ефективним під час виконання представницьких функцій у судовому засіданні, оскільки недобросовісні учасники судового розгляду в такому разі значно обмежуються в можливостях невиконання, неналежного виконання своїх обов'язків чи зловживання процесуальними правами.

Також законодавчо закріплено принцип неприпустимості зловживання процесуальними правами та обов'язок учасників судового процесу та їхніх представників добросовісно користуватися процесуальними правами, не допускати зловживання процесуальними правами. Як підкреслює Г. Маруніч, поняття затягування цивільного процесу, яке ототожнюється зі зловживанням процесуальними правами, на законодавчому рівні не закріплено, що є значним упущенням. Ч. 3 ст. 27 ЦПК України закріплює тільки загальне правило щодо обов'язку осіб, які беруть участь у справі, добросовісно здійснювати свої процесуальні права і виконувати процесуальні обов'язки [6]. Лише у п. 14 Постанови Пленуму Верховного Суду України № 5 від 12.06.2009 р. «Про застосування норм цивільного процесуального законодавства, що регулюють провадження у справі до судового розгляду» зазначено, що неподання

чи несвоєчасне подання доказів без поважних причин, яке спрямовано на затягування процесу, може бути розцінено судом як зловживання процесуальними правами, що має бути мотивовано в судовому рішенні [7].

Як зазначає Т.М. Ямненко, зловживання правом у процесі здійснення прав, зокрема у фінансових правовідносинах, є однією з найважливіших проблем сучасної юридичної науки та правозастосовної діяльності. Актуальність цього питання пов'язується із розширенням сфери публічних і приватних відносин як матеріального, так і процесуального характеру, де дедалі частіше трапляються випадки соціально-шкідливого зловживання правом, владою, довірою тощо. З огляду на це зловживання правом є предметом різногалузевих досліджень [8].

Так, відповідно до ч. 2 ст. 44 ЦПК України (2017 р.), залежно від конкретних обставин суд може визнати зловживання процесуальними правами дії, що суперечать завданню цивільного судочинства, зокрема: 1) подання скарги на судові рішення, яке не підлягає оскарженню, не є чинним або дія якого закінчилася (вичерпана), подання клопотання (заяви) для вирішення питання, яке вже вирішено судом, за відсутності інших підстав або нових обставин, заявлення завідомо безпідставного відводу або вчинення інших аналогічних дій, що спрямовані на безпідставне затягування чи перешкоджання розгляду справи чи виконання судового рішення; 2) подання кількох позовів до одного й того самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з тих самих підстав, або подання кількох позовів з аналогічним предметом і з аналогічних підстав, або вчинення інших дій, метою яких є маніпуляція автоматизованим розподілом справ між суддями; 3) подання завідомо безпідставного позову, позову за відсутності предмета спору або у спорі, який має очевидно штучний характер; 4) необґрунтоване або штучне об'єднання позовних вимог із метою зміни підсудності справи або завідомо безпідставне залучення особи як відповідача (співвідповідача) з тією самою метою; 5) укладення мирової угоди, спрямованої на шкоду правам третіх осіб, умисне неповідомлення про осіб, які мають бути залучені до участі у справі.

При цьому обов'язок вживати заходів для запобігання зловживанню процесуальними правами покладено на суд. У разі зловживання процесуальними правами учасником судового процесу суд застосовує до нього заходи, визначені ЦПК України.

Оскільки зловживання процесуальними правами – категорія, хоча й не нова для науки, проте до недавнього часу відсутня в чинному законодавстві, достатньо не досліджена та питання застосування до порушника відповідних заходів судом є тільки теоретичними, вбачається за доцільне впровадження дієвого механізму застосування на практиці новаций, запропонованих законодавцем у ст. 44 ЦПК України (2017 р.). При цьому, як і в будь-якому разі встановлення складу того чи іншого правопорушення, необхідно визначитись із наявністю обов'язкової конструкції, сукупність складників якої і утворюватиме склад такого порушення, як зловживання процесуальними правами. При цьому доцільно врахувати точку зору А. Юдіна, який дійшов висновку, що охарактеризувати зловживання процесуальними правами можна через сукупність таких ознак: а) у разі зловживання процесуальними правами належне особі суб'єктивне процесуальне право здійснюється всупереч його призначенню; б) у разі зловживання процесуальними правами відсутня реальна основа здійснюваних дій, яким властива певна штучність; в) зловживання процесуальними правами – це не економічна процесуальна поведінка (відтворені особою обставини (процесуальні юридичні факти) призводять до невинного та штучного ускладнення процесу, перешкоджають провадженню у справі); г) зловживання процесуальними правами вирізняється певною неприродністю, що дістає вияв, зокрема,

в зайнятті непослідовної та суперечливої позиції у справі, чим з урахуванням інших обставин справи може зумовлюватися висновок суду про допущені особою зловживання. Зловживанню процесуальним правом властивий також тимчасовий характер вчинення відповідних дій (зловживання здійснюється в межах строків, передбачених ст. 69 ГПК України, хоча здебільшого і з метою затягування судового процесу); деструктивний та допоміжний характер відповідної процесуальної дії, оскільки, наприклад, недобросовісні дії із затягування судового процесу не призводять до конструктивного вирішення проблеми, конкретного економічного конфлікту, не можуть здійснюватися у відриві від основної мети сторони у справі [9].

Окрім того, введено можливість залучати до участі у судовому засіданні експерта з питань права, якого у ст. 73 ЦПК України (2017 р.) визначено як особу, яка має науковий ступінь та є визнаним фахівцем у галузі права. Рішення про допуск до участі в справі експерта з питань права та долучення його висновку до матеріалів справи ухвалюється судом.

Важливість цього нововведення полягає, перш за все, у тому, що відтепер при доведенні тих або інших обставин у судовому засіданні можна практично виключити упереджене та необ'єктивне ставлення з боку учасників судового розгляду до позиції прокурора, яка ґрунтується, наприклад, на тлумаченні норм чи положень права, які, прямо чи непрямо, і є предметом спору. Тепер «відповідальність» за правову позицію прокурор може перекласти на експерта з питань права.

Разом із тим запроваджено можливість зобов'язання іншого учасника справи надати відповідні докази вчинення певних дій або наявності певної події. Відповідно до ч. 4 ст. 81 ЦПК України (редакція 2017 р.), у разі посилення учасника справи на невчинення іншим учасником справи певних дій або відсутність певної події суд може зобов'язати такого іншого учасника справи надати відповідні докази вчинення цих дій або наявності певної події. У разі ненадання таких доказів суд може визнати обставину невчинення відповідних дій або відсутності події встановленою.

Важливість цього положення складно переоцінити, оскільки тепер з прокурора «знято» певний тягар доведення у суді підстав для представництва інтересів держави. Відповідно до ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого належать відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу. Аналіз підстав для представництва дає змогу виділити такі обставини, які підлягають доказуванню обґрунтування можливості участі прокурора у суді на стороні держави: а) прокурором виявлено факт порушення або загрози порушення інтересів держави; б) орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого належить захист інтересів держави, відсутній; в) орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого належить захист інтересів держави, не здійснює такий захист; г) орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого належить захист інтересів держави, здійснює такий захист неналежним чином.

Але ж необхідно також узяти до уваги той факт, що, відповідно до ч. 7 ст. 81 ЦПК України (редакція 2017 р.), суд не може збирати докази, що стосуються предмета спору, з власної ініціативи, крім витребування доказів судом у разі, коли він має сумніви у добросовісному здійснен-

ні учасниками справи їхніх процесуальних прав або виконанні обов'язків щодо доказів, а також інших випадків, передбачених ЦПК України. Враховуючи наведену новацію, обсяг доведення окремих обставин та подій тепер може бути зменшено шляхом зобов'язання судом надати відповідні докази вчинення певних дій або наявності певної події іншим учасником, до компетенції якого належить захист інтересів держави, який, проте, не здійснює його зовсім чи здійснює неналежним чином.

Таким чином, проведений вище науковий аналіз окремих новацій у чинне законодавство свідчить про сталу тенденцію поступового зміцнення процесуального захисту прокурора під час представництва інтересів держави, а, відповідно, й ефективності виконання ним своїх обов'язків. Наведені положення є досить новими, в чомусь революційними, тому подальший їх науковий розвиток є перспективним та має здійснюватись з огляду на практику застосування цих норм.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2147-19/page35>.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 8 квітня 1999 р. № 3-рп/1999. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99>.
3. Ільницький О.В. Проблеми ефективності судового захисту у справах з використанням дискреційних повноважень суб'єктами публічної адміністрації. URL: [http://protokol.com.ua/ua/problemi\\_efektivnosti\\_sudovogo\\_zahistu\\_u\\_spravah\\_z\\_vikoristannyam\\_diskreitsiynih\\_rovnovagen\\_sub\\_ektami\\_publichnoi\\_administratsii/](http://protokol.com.ua/ua/problemi_efektivnosti_sudovogo_zahistu_u_spravah_z_vikoristannyam_diskreitsiynih_rovnovagen_sub_ektami_publichnoi_administratsii/)
4. Мілютін А. Ефективність судового захисту: бір по колу. URL: <http://jur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/efektivnist-sudovogo-zahistu-big-po-kol.html>.
5. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
6. Маруніч Г. Затягування цивільного процесу» та «зловживання цивільними процесуальними правами: співвідношення понять. Підприємництво, господарство і право. Серія ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. 2016. Випуск 9. С. 13–18.
7. Про застосування норм цивільного процесуального законодавства, що регулюють провадження у справі до судового розгляду : Постанова Пленуму Верховного Суду України № 5 від 12.06.2009 р. / Верховний Суд України. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsuen.nsf/\(documents\)/E18BE6A593ADF90DC2257AF4003BF369?OpenDocument](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsuen.nsf/(documents)/E18BE6A593ADF90DC2257AF4003BF369?OpenDocument).
8. Ямненко Т.М. Огляд джерельної бази досліджень питань, пов'язаних зі зловживанням правом. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО. 2015. Випуск 32. Том 3. С. 80–83.
9. Юдин А.В. Злоупотребление правами в гражданском судопроизводстве. СПб., 2005. С. 57.